



Conseil canadien pour les réfugiés
Canadian Council for Refugees

Projet de loi C-6 Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté et une autre loi en conséquence

**Présentation du Conseil canadien
pour les réfugiés**

Avril 2016

Introduction

Le Conseil canadien pour les réfugiés se réjouit du dépôt d'amendements à la *Loi sur la citoyenneté* au moyen du projet de loi C-6, qui annule de nombreuses dispositions du projet de loi C-24, la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, auxquelles nous avons fait opposition.¹ Le CCR félicite également le nouveau gouvernement pour faire de ce texte législatif une priorité.

Le projet de loi C-6 offre une excellente occasion de créer un régime de citoyenneté inclusif qui favorise au maximum la participation et l'engagement communautaires. Nous devons lever les obstacles à la citoyenneté, en particulier pour des groupes déjà défavorisés comme les réfugiés, les personnes âgées et les femmes. En accord avec les obligations internationales du Canada, nous encourageons le gouvernement à réaliser un nouveau régime de citoyenneté auquel tous les demandeurs auront un accès égal sans discrimination.

Le Canada a une obligation juridique de faciliter l'accès à la citoyenneté pour les réfugiés :

« Les États contractants faciliteront, dans toute la mesure possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure possible, les taxes et les frais de cette procédure. » (Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, article 34)

L'accès à la nationalité et à la citoyenneté est un facteur important dans la participation des nouveaux arrivants au processus politique. La participation au processus politique, pour sa part, accroît le sentiment d'appartenance et l'identification avec le nouveau pays des immigrants. À l'heure actuelle, les non-citoyens du Canada ne peuvent voter dans les élections fédérales, provinciales-territoriales et municipales. En conséquence, le Canada ne se classe qu'au 20^e rang des 38 pays pour ce qui est du facteur « participation politique » de l'Index de la politique d'intégration des immigrants (MIPEX) 2015². La note de 48 du Canada pour la participation politique est qualifiée de « à demi favorable » [TRADUCTION]. De plus, le Canada se classe au 8^e rang des 38 pays en ce qui a trait au facteur « accès à la nationalité », ce qui nous classe derrière certains pays de l'Europe de l'Ouest, ainsi que derrière la Nouvelle-Zélande et l'Australie³. Le MIPEX signale un délai d'attente plus long pour les résidents permanents, des restrictions et de lourdes formalités documentaires pour devenir citoyen canadien, parmi les raisons pour lesquelles le Canada a perdu plusieurs points par rapport à la note moyenne précédente de 71. La note MIPEX globale du Canada en 2014 était de 68, ce qui a incité le MIPEX à soulever des questions sur l'orientation future des politiques d'intégration traditionnellement inclusives du Canada.

Les organismes membres du CCR rapportent que les personnes qu'elles aident ne se sentent pas en sécurité au Canada avant d'obtenir la citoyenneté. Ce sentiment d'insécurité a pris beaucoup d'ampleur ces dernières années parce que le statut de résident permanent est devenu plus précaire. Conséquemment aux récentes modifications législatives, les anciens réfugiés qui font un voyage dans leur pays, même pour une visite rapide,

¹ Le projet de loi a reçu la sanction royale le 19 juin 2014.

² <http://www.mipex.eu/political-participation>.

³ <http://www.mipex.eu/access-nationality>.

peuvent être exposés à la perte de la résidence permanente⁴. Il est devenu plus facile pour les résidents permanents de perdre leur statut après une sentence pénale⁵. La précarité de la résidence permanente, conjuguée aux obstacles accrus à la citoyenneté imposés ces dernières années, a transmis un message très inquiétant aux communautés de nouveaux arrivants.

Les politiques en matière d'immigration et de citoyenneté peuvent soutenir ou, au contraire, menacer la santé mentale des réfugiés. Les politiques qui respectent leur dignité et les droits de la personne et qui assurent un statut sécurisé en temps opportun aident les réfugiés à se maintenir en bonne santé mentale. En revanche, les politiques peuvent avoir de graves conséquences sur la santé mentale des gens lorsqu'elles refusent l'accès à un statut permanent sécurisé, notamment par des obstacles et des retards pour l'accès à la citoyenneté. La réforme des politiques et des pratiques sur la citoyenneté, l'immigration et les réfugiés, par conséquent, non seulement soutient les obligations juridiques du Canada, mais contribue également à limiter les répercussions négatives sur la santé mentale.

Principes

Les règles relatives à la citoyenneté sont essentielles pour nous définir en tant que pays. Nous croyons que les règles en cette matière doivent :

- respecter le principe selon lequel tous les citoyens sont égaux;
- accueillir les nouveaux arrivants et les encourager à devenir rapidement des membres de notre société participant à part entière;
- reconnaître les obstacles que doivent surmonter certains nouveaux arrivants pour s'intégrer pleinement, y compris les obstacles particuliers que rencontrent les réfugiés qui ont souffert de persécution et de longues années de privation;
- respecter le principe voulant que la citoyenneté soit un statut dont découlent des droits et qu'elle est donc semblable à notre statut en tant qu'être humain. Ce n'est pas une chose que nous pouvons perdre en raison de mauvais comportements;
- faire preuve de clarté sur les modalités d'acquisition ou de perte de la citoyenneté. Les gens doivent avoir accès à une audience impartiale devant un décideur indépendant. Les décisions ne doivent pas être prises de façon discrétionnaire par le ministre.

⁴ En vertu des modifications apportées à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* en 2012, la conclusion qu'une personne n'a plus la qualité de réfugié peut entraîner d'office la perte de la résidence permanente.

⁵ Les résidents permanents condamnés à une peine de prison de six mois ou plus perdent maintenant la résidence permanente sans droit d'appel, ce qui les prive de la possibilité de faire valoir des motifs d'ordre humanitaire. Auparavant, la sentence devait être de deux ans ou plus avant que le droit d'appel soit perdu.

Dispositions qui annulent les modifications du projet de loi C-24

A. Généralisation des tests de connaissance de la langue et du Canada pour englober des demandeurs plus jeunes et plus âgés

Dans le projet de loi C-24, les exigences relatives aux tests de connaissance de la langue et du Canada ont été imposées à un plus grand nombre de demandeurs (ceux âgés de 14 à 64 ans). Le projet de loi C-6 retournera à la gamme d'âges précédente, soit celle des personnes âgées de 18 à 54 ans.

Nous appuyons l'amendement proposé de revenir à la limitation des tests de connaissance de la langue et du Canada aux personnes âgées de 18 à 54 ans.

- Les réfugiés plus âgés peuvent être capables d'apprendre suffisamment l'anglais ou le français pour fonctionner, mais avoir tout de même de la difficulté à réussir le test linguistique imposé par la loi (pour lequel ils doivent payer dans certains cas). Le test est particulièrement difficile pour les personnes peu scolarisées et ayant un faible niveau d'alphabétisation.
- Il est bien d'encourager et de soutenir les résidents permanents plus âgés dans l'apprentissage d'une des langues officielles et l'acquisition de connaissances concernant le Canada, mais c'est une erreur de rendre la réussite à cet égard obligatoire pour obtenir sa citoyenneté, compte tenu des plus grandes difficultés que beaucoup de personnes éprouvent dans le cadre de cet apprentissage et de la réussite des examens à un âge plus avancé. Comme les personnes âgées sont, dans certains cas, des membres plutôt vulnérables de notre société, nous devrions faciliter l'accès à la citoyenneté pour les personnes âgées de 55 ans et plus afin que leur situation soit sécurisée et qu'elles bénéficient de droits additionnels à titre de citoyens avant de prendre de l'âge.
- La justification de l'application des exigences liées aux examens aux demandeurs âgés de 14 à 18 ans n'est pas claire. Les jeunes de cet âge seront à l'école secondaire et doivent avoir fréquenté des écoles canadiennes au cours des dernières années. S'ils ne parlent ni l'anglais ni le français et qu'ils ne savent rien du Canada, le problème provient sûrement de nos écoles. En ajoutant des exigences additionnelles pour les jeunes de 14 à 18 ans, nous risquons de créer une nouvelle catégorie de jeunes qui ont passé la majeure partie de leurs années de scolarité au Canada, mais à qui la citoyenneté est refusée et, par la même occasion, qui ne pourront pas être membres à part entière de la société.

B. Prise en compte du temps passé au Canada avant de devenir un résident permanent

Le projet de loi C-24 a rallongé la période requise pour l'admissibilité à la résidence, qui s'établissait à trois des quatre dernières années, pour la fixer à quatre des six dernières années. Le projet de loi C-24 a aussi supprimé le crédit de résidence avant la résidence permanente qui pouvait être pris en compte (jusqu'à un maximum d'un an pour les personnes établies légitimement au Canada avant de devenir des résidents permanents, comme les réfugiés, les étudiants internationaux, les aides familiaux résidants et les conjoints parrainés au Canada). De plus, le projet de loi C-24 exigeait six mois de présence effective au Canada pour chacune des quatre années sur six pour l'admissibilité à la citoyenneté.

Le projet de loi C-6 établit une période d'admissibilité à la résidence de trois années sur cinq et le retour au crédit de résidence antérieure d'un an au maximum. Le projet de loi C-6 maintient l'exigence d'une résidence effective de six mois, toutefois, pour chacune de ces trois années sur cinq.

Nous appuyons la période proposée de résidence pour l'admissibilité correspondant à trois des cinq dernières années.

Nous sommes en faveur de permettre aux demandeurs de compter au moins une année au Canada avant d'obtenir la résidence permanente.

Toutefois, nous ne sommes pas en faveur de maintenir le critère strict de présence effective parce qu'il impose un fardeau non essentiel aux personnes qui sont par ailleurs apatrides.

Recommandation

1. Nous recommandons de permettre aux juges de la citoyenneté de faire preuve de souplesse lorsqu'un demandeur ne respecte pas le nombre de jours de présence effective au Canada, qu'il a des raisons impérieuses de s'être absenté du Canada un certain temps et qu'il peut démontrer une résidence significative au Canada, surtout pour les demandeurs qui, autrement, se retrouveraient apatrides.

- Aider les gens à devenir admissibles à la citoyenneté plus tôt renforce l'engagement pris par le Canada d'intégrer les nouveaux arrivants. En devenant des citoyens plus rapidement, les nouveaux arrivants peuvent sans tarder participer à part entière à la société canadienne, profiter de tous leurs droits à titre de membres et contribuer de tout leur potentiel à la société canadienne.
- Le fait d'acquérir sa citoyenneté est particulièrement important pour les réfugiés qui n'ont aucun autre pays vers lequel se tourner. Tant qu'ils n'ont pas leur citoyenneté, ils éprouvent un sentiment d'insécurité et rencontrent des problèmes pratiques, comme des difficultés à voyager sans passeport.
- Le Canada a une obligation juridique en vertu de la Convention sur les réfugiés d'accélérer l'accès à la citoyenneté.
- Le maintien de l'exigence stricte de présence effective supprime la possibilité qu'ont les réfugiés ou les apatrides d'aspirer à une résidence significative au Canada même si des circonstances extraordinaires les ont obligés à voyager pendant un trop grand nombre de jours.
- Les réfugiés, les étudiants internationaux, les aides familiaux résidants et les conjoints parrainés au Canada apprennent à connaître le pays pendant leur séjour au Canada avant de devenir des résidents permanents. Le fait de retarder l'admissibilité à la citoyenneté pour ces groupes apparaît arbitraire et injuste.

C. Suppression du pouvoir de priver de leur citoyenneté les citoyens à double nationalité pour cause de « trahison » ou de « terrorisme »

Le projet de loi C-24 a instauré des mesures autorisant la perte de citoyenneté pour les personnes ayant commis des actes contraires à l'intérêt national, y compris le « terrorisme ». Ces mesures s'appliquaient non seulement aux citoyens à double nationalité, mais aussi à toute personne qui ne serait pas devenue apatride par la révocation de la citoyenneté. Le projet de loi C-6 propose d'annuler ces dispositions.

Nous appuyons la suppression du pouvoir de priver de leur citoyenneté les citoyens à double nationalité.

- Le fait de traiter les citoyens à double nationalité différemment est discriminatoire et contrevient au principe fondamental voulant que tous les citoyens soient égaux. Des citoyens ne devraient pas subir des conséquences différentes lorsqu'ils commettent un même crime. L'existence de règles distinctes pour les personnes ayant une double citoyenneté crée une citoyenneté à deux vitesses, comportant moins de droits pour certains citoyens.
- La création d'une citoyenneté de seconde zone favorisant l'insécurité a causé une diminution du sentiment d'appartenance à la société pour les personnes touchées, même si la vaste majorité des citoyens à double nationalité ne risquent pas de se voir priver de leur citoyenneté.
- Il n'est pas bon d'utiliser les règles en matière de citoyenneté afin de punir des personnes pour leurs actes répréhensibles. Le système pénal est là pour s'occuper des crimes. Le retrait de la citoyenneté est une forme de bannissement, une pratique désuète inacceptable à l'époque moderne. La citoyenneté est un droit fondamental et non quelque chose que l'on mérite par son bon comportement.
- Récemment, l'histoire nous a démontré que des personnes peuvent être accusées à tort de terrorisme et faire l'objet de procès inéquitables. Maher Arar n'a réussi à rétablir sa réputation qu'après son retour au Canada et la tenue d'une enquête publique sur son cas. Un citoyen qui a été injustement reconnu coupable à l'étranger et privé de sa citoyenneté canadienne pourrait ne jamais avoir la possibilité de revenir au Canada et de plaider sa cause devant un tribunal canadien.
- La récente situation difficile du journaliste canadien Mohamed Fahmy en Égypte est un autre rappel de la façon dont il est possible d'abuser des accusations de « terrorisme ». Comme journaliste pour Al-Jazeera, M. Fahmy a dû répondre d'accusations liées au terrorisme dans une procédure condamnée à l'échelle internationale pour son injustice. Les déclarations de culpabilité dans de tels cas ne doivent jamais ouvrir la possibilité d'entraîner une perte de la citoyenneté canadienne.
- Le pouvoir de priver des personnes de leur statut a communiqué un message très fort, soit que les Canadiens ne sont pas tous égaux et que la loyauté de certains citoyens est remise en question. Ce message négatif touche particulièrement certains Canadiens, notamment les musulmans et les Arabes, qui sont injustement et constamment associés au terrorisme.

D. Exigence de l'intention de résider au Canada

Le projet de loi C-24 a établi comme exigence l'obligation pour les demandeurs de citoyenneté d'avoir l'intention de résider au Canada. Cette nouvelle exigence a soulevé de nombreuses questions, se prête à l'interprétation et a causé de l'anxiété et de la peur aux demandeurs de citoyenneté et aux nouveaux citoyens. Le projet de loi C-6 propose de supprimer cette exigence.

Nous appuyons l'annulation des dispositions liées à l'intention de résider.

- Aux termes de la loi actuelle, une personne qui demande la citoyenneté doit maintenir l'intention de résider au Canada continuellement à partir de la date de la demande jusqu'à celle de la prestation du serment de citoyenneté. Pendant cette période, les demandeurs peuvent craindre de voyager à l'extérieur du Canada, alors que leur demande est en instance, ou même un certain temps après, par peur d'être accusés de fausse déclaration. Les gens peuvent avoir à faire des choix difficiles, à savoir s'ils doivent poursuivre des études de perfectionnement professionnel ou travailler à l'étranger, ou encore accompagner leur conjoint ou accompagner un parent malade à l'étranger.
- L'adoption d'une exigence quant à l'intention de résider crée aussi deux classes de citoyens : certains ayant un droit reconnu de travailler, d'étudier ou de vivre où ils veulent et les autres, qui doivent demeurer au Canada.

Autres aspects pour lesquels le CCR recommande des changements

A. Obstacles financiers persistants à la citoyenneté

Il y a eu une augmentation considérable des frais pour demander la citoyenneté (le prix a doublé pour passer de 200 à 400 \$ en février 2014 et il a augmenté de nouveau pour atteindre 630 \$ en janvier 2015). À vrai dire, c'est là une des principales raisons pour lesquelles la citoyenneté est devenue beaucoup plus difficile à obtenir. De plus, la nouvelle obligation pour les demandeurs de fournir dès le départ la preuve de leur maîtrise de la langue représente des frais supplémentaires non négligeables pour de nombreux demandeurs, qui doivent se soumettre à des examens linguistiques privés (qui coûtent environ 200 \$) pour satisfaire à cette exigence⁶.

Les frais additionnels représentent un fardeau considérable, en particulier pour les réfugiés et les autres personnes qui figurent en grand nombre dans la catégorie des travailleurs pauvres ou vivant dans une situation chronique de faible revenu.

Par ailleurs, il doit être rappelé que, dans une étude commandée par CIC, il a été constaté que les immigrants au Canada de la catégorie du regroupement familial, en particulier les femmes de certaines régions, avaient de la difficulté à acquérir des compétences linguistiques après leur arrivée. Cette étude est antérieure à l'exigence de 2012 concernant la présentation immédiate de la preuve de compétences linguistiques au moment du dépôt

⁶ Les examens ne sont pas accessibles de façon égale dans tout le Canada. Les demandeurs qui ne vivent pas dans une grande ville peuvent devoir se déplacer pour trouver un lieu d'examen, en assumant des frais supplémentaires. Dans certaines régions, les examens peuvent coûter encore plus cher.

d'une demande de citoyenneté. Il est sûrement désirable que les nouveaux arrivants au Canada apprennent à communiquer en français ou en anglais aussi rapidement que possible, mais certains ne pourront acquérir le niveau de compétence requis et cette exigence initiale a pour résultat de les exclure de la citoyenneté canadienne⁷.

Recommandations

2. Établir un processus au moyen duquel les demandeurs, y compris les bénéficiaires de l'aide sociale, peuvent demander une dispense des droits de citoyenneté au motif que personne ne doit être exclu de la participation démocratique à la vie communautaire à cause de l'incapacité de payer.
3. Alléger le fardeau des examens de langue coûteux pour les personnes qui demandent une dispense des frais en rétablissant l'examen oral antérieur à 2012 pour les demandeurs de citoyenneté qui ne sont pas par ailleurs en mesure de fournir la preuve documentaire de leurs compétences linguistiques.
4. Amender le projet de loi pour préciser que la maîtrise de la langue doit être évaluée à la fin du processus de demande, plutôt qu'au début (compte tenu des longs délais de traitement).

B. Accès à la citoyenneté pour les jeunes de moins de 18 ans sans parent

Actuellement, les jeunes de moins de 18 ans peuvent demander leur citoyenneté si leurs parents sont citoyens canadiens ou s'ils présentent une demande de citoyenneté en même temps qu'eux. Cette situation fait que certains jeunes n'ont pas accès à la citoyenneté, sauf sur une base discrétionnaire exceptionnelle. Cette situation touche notamment certains jeunes pris en charge, dont l'État a la responsabilité particulière de garantir le statut. Nous sommes préoccupés par le fait que certains jeunes pris en charge puissent atteindre l'âge de la majorité sans obtenir leur citoyenneté, même s'ils répondent aux exigences en matière de résidence.

Dans le cas des jeunes réfugiés, en particulier, ils peuvent être apatrides. Aux termes de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, le Canada est tenu de protéger le « droit d'acquérir une nationalité » de l'enfant et cette obligation est soulignée « en particulier dans les cas où faute de cela l'enfant se trouverait apatride » (article 7).

De plus, le projet de loi C-24 ajoutait une nouvelle exigence selon laquelle, pour qu'un parent demande la citoyenneté pour un enfant adopté, l'adoption devait avoir été faite « d'une façon qui n'a pas eu pour effet de contourner les exigences du droit applicable aux adoptions internationales ». Cela peut imposer un obstacle additionnel à l'obtention de la citoyenneté pour certains enfants. Il y a beaucoup d'enfants qui viennent au Canada avec leur famille de fait, mais qui n'ont ni parent ni tuteur légal⁸. Parmi les familles de réfugiés, ces situations ne sont pas rares du fait que les enfants devenus orphelins dans un conflit peuvent avoir été accueillis par d'autres adultes. Il peut y avoir eu une adoption à l'étranger, qui n'est pas reconnue dans les lois du Canada.

⁷ Derwing T. et autres, « Analyse des données sur les niveaux de compétence linguistique canadiens issues de l'enquête sur la langue (Citoyenneté) », <http://www.cic.gc.ca/francais/pdf/recherche-stats/competence-linguistique.pdf>.

⁸ Compte tenu de leur âge et de la province où ils vivent, les enfants non accompagnés qui arrivent au Canada peuvent ne pas avoir de tuteur légal nommé pour eux.

Il n'y a aucune disposition dans le projet de loi C-6 pour corriger la discrimination actuelle de la Loi en raison de l'âge. Le projet de loi doit assurer l'accès équitable à la citoyenneté pour les mineurs.

Recommandation

5. Prévoir un droit de demander la citoyenneté pour les jeunes de moins de 18 ans qui satisfont aux autres exigences, mais qui n'ont pas de parent ou de tuteur légal au Canada.

C. Besoin de meilleures mesures d'adaptation pour les demandeurs de citoyenneté handicapés

La Loi, le Règlement et la pratique en vigueur actuellement revêtent un caractère très limitatif en ce qui a trait aux demandeurs handicapés. Les exigences relatives à la connaissance de la langue et du Canada pour la citoyenneté accordent la priorité à ces critères d'admissibilité plutôt qu'aux indices réels de participation à la vie communautaire et elles ont un effet discriminatoire. Elles imposent un fardeau supplémentaire aux demandeurs qui ne peuvent démontrer ces deux critères en raison d'une invalidité.

Les mesures d'adaptation pour les demandeurs handicapés sont prises au moyen de dispenses accordées par le ministre pour des motifs d'ordre humanitaire, comme le prévoit le paragraphe 5(3) de la *Loi sur la citoyenneté*. Étant donné que les dispenses en vertu de la loi sont une question de discrétion, plutôt que de droit, les règles ne sont pas claires⁹. Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) présente des directives pour permettre aux demandeurs atteints de surdité ou de déficience visuelle d'être exemptés de ces exigences, mais le processus et les frais additionnels sont lourds¹⁰. Sauf en ce qui a trait à la perte d'audition, les instructions ne donnent pas de renseignements précis sur la preuve qu'il faut présenter pour une incapacité¹¹. À cause du caractère vague des instructions, les demandes sont souvent retournées – parfois après de nombreux mois – parce que la preuve présentée n'est pas acceptée par IRCC. Les demandeurs peuvent finir par devoir demander un avis juridique coûteux pour obtenir une expertise médicale additionnelle contre des frais.

⁹ Les lignes directrices pour les agents se trouvent à

<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/outils/cit/admin/decision/humanitaire.asp>. Les lignes directrices indiquent que les dispenses ne peuvent être accordées que « dans des circonstances exceptionnelles ».

¹⁰ Les demandeurs qui sont sourds ou qui ont une perte auditive de sévère à profonde, avec peu ou aucune capacité d'audition résiduelle, peuvent être exemptés de la preuve de compétences linguistiques. Ils doivent fournir des documents d'appui pour aider les décideurs à comprendre le fondement de leur demande. La seule preuve à l'appui qui est acceptée est un audiogramme émis par un audiologiste canadien, accompagné d'une lettre du même audiologiste attestant que le demandeur est sourd. Cette exigence peut être coûteuse pour les demandeurs qui n'ont pas d'assurance-maladie complémentaire et qui doivent payer les documents requis,

<http://www.cic.gc.ca/francais/information/demandes/guides/CIT0002FTOC.asp>.

¹¹ Selon les lignes directrices, les demandeurs, en cas de trouble ou d'état de nature cognitive, psychiatrique ou psychologique qui les empêche d'être en mesure de fournir une preuve de compétence linguistique, doivent soumettre une preuve documentaire justificative afin d'aider les décideurs à comprendre les raisons de leur requête

<http://www.cic.gc.ca/francais/information/demandes/guides/CIT0002FTOC.asp>.

Par ailleurs, il est troublant de voir que le cadre pour les personnes handicapées qui désirent obtenir une dispense des critères d'admissibilité est lié à la pure miséricorde. Plutôt que d'accorder des dispenses « pour des raisons d'ordre humanitaire », les personnes handicapées devraient être reconnues comme étant des détenteurs de droits et obtenir la citoyenneté si elles sont admissibles, *abstraction faite* de l'incapacité. Nous soutenons que le cadre rétrograde actuel est contraire aux garanties d'égalité énoncées à l'article 15 de la *Charte des droits et libertés*, dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et à l'article 26 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

Étant donné que le droit à la citoyenneté est une passerelle vers beaucoup d'autres droits fondamentaux, le régime de citoyenneté canadien devrait faire mieux pour assurer une évaluation individualisée des besoins d'un demandeur, lorsqu'une incapacité est mise en évidence, pour que des mesures d'adaptation appropriées soient prises pendant tout le processus et aux fins du résultat concret final. La difficulté d'obtenir des mesures d'adaptation pour une incapacité constitue un obstacle additionnel pour la plupart des nouveaux arrivants vulnérables. Les réfugiés sont surreprésentés parmi les nouveaux arrivants handicapés à cause des effets des traumatismes psychologiques et physiques qu'ils ont subis.

Recommandation

6. Intégrer une perspective d'incapacité à la *Loi sur la citoyenneté* pour faire en sorte que les décideurs soient convenablement sensibles aux obstacles discriminatoires de la loi dans le traitement des demandes de citoyenneté et que les dispenses des exigences discriminatoires soient accordées en tant que droit plutôt qu'au titre d'un pouvoir discrétionnaire.

D. Préoccupation au sujet des demandeurs de citoyenneté qui perdent leur statut

Depuis 2012, une modification à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit qu'une personne ayant eu la qualité de réfugié qui se réclame de la protection de son pays natal peut perdre le statut de réfugié au sens de la Convention et le statut de résident permanent. Depuis 2012, les personnes qui, en vertu d'une décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, ont perdu leur statut de réfugié au titre de la clause de « cessation » perdent automatiquement leur statut de résident permanent et deviennent des ressortissants étrangers sans droit d'appel en dehors d'un contrôle judiciaire; dans la plupart des cas, ils n'ont pas la possibilité de présenter une demande pour demeurer au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire pendant l'année qui suit. Il s'agit de nouvelles dispositions législatives terrifiantes pour les réfugiés au Canada, qui ont cru à juste titre que le fait de devenir un résident permanent signifiait qu'ils n'étaient plus des réfugiés.

Il est devenu rapidement évident, alors que l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) traitait un nombre considérable de ces cas, que les personnes fournissaient dans leur demande de citoyenneté les renseignements mêmes qui étaient utilisés contre elles. C'est particulièrement ce qui s'est passé à Vancouver¹². Les demandeurs de citoyenneté qui avaient été des réfugiés divulguaient de l'information, celle exigée pour la

¹² À la fin de 2015, il y avait 98 demandes de perte de statut en instance dans la région de l'Ouest, par comparaison avec 94 dans la région du Centre et 64 dans la région de l'Est, même s'il y a un moins grand nombre de réfugiés dans la région de l'Ouest que dans les autres régions.

demande de citoyenneté, comme un voyage avec un passeport du pays natal ou un voyage dans le pays natal. Même si ce comportement n'aurait *peut-être pas* eu pour résultat de faire perdre le statut de résident permanent à l'époque où il a eu lieu (soit avant 2012), les agents de citoyenneté ont néanmoins transmis ces faits probants à l'ASFC pour entreprendre des procédures de perte de statut. Cela a créé un véritable malaise chez les réfugiés qui demandaient la citoyenneté¹³.

Dans un certain nombre de cas, les agents de citoyenneté ont cessé de traiter les demandes de citoyenneté, sans prévenir les demandeurs, pour que la demande de perte de statut soit traitée par l'ASFC. Une affaire portait sur un homme âgé ayant des problèmes de santé, dont la famille vivait au Canada. En prononçant une ordonnance de mandamus, le juge Russell a déclaré : « Le ministre a suspendu le traitement de la demande pour donner à l'ASFC le temps de priver éventuellement le demandeur de son statut de résident permanent de sorte qu'il ne soit plus admissible à la citoyenneté. J'estime que c'est là un usage déplacé et abusif de l'article 13.1. » Le juge Russell a aussi souligné le fait que les demandeurs « ne sont pas informés et qu'un puissant appareil d'État s'oppose à ce qu'ils le soient¹⁴ ».

Recommandations

7. Renforcer la protection dans la *Loi sur la citoyenneté* contre l'interruption induite du traitement des demandes de citoyenneté, et exiger que les demandeurs soient immédiatement prévenus de toute interruption.
8. Révoquer les dispositions de la LIPR de 2012 autorisant la perte du statut de résident permanent en conséquence de la perte du statut de réfugié. En attendant, nous recommandons aussi un libellé précis dans les demandes de citoyenneté pour informer pleinement les demandeurs des graves conséquences de la présentation de renseignements qui créent une présomption de l'intention de se réclamer à nouveau de la protection du pays d'origine, et indiquer clairement que de tels renseignements sont transmis régulièrement à l'ASFC.

E. Retards dans le traitement

Nous sommes conscients que le délai de traitement moyen pour les demandes de citoyenneté courantes a été ramené à neuf mois, par rapport à deux ou trois ans. Toutefois, les demandes qui sortent de l'ordinaire peuvent donner lieu à un traitement considérablement plus long. Une demande peut être considérée comme inhabituelle s'il est présumé que le demandeur ne satisfait pas aux exigences de résidence, ce qui a pour effet de créer de longs délais de traitement causant des tensions indues pour le demandeur et les agents de traitement. En l'absence d'une période présumée pour le traitement des demandes de citoyenneté en droit, nous craignons que les gouvernements futurs reviennent de nouveau à de longs délais de traitement sans que les demandeurs aient accès à un recours. Les longs délais de traitement dénaturent la volonté du Parlement en rallongeant dans la pratique la durée de l'exigence de résidence établie par la loi.

¹³ CCR, « Cessation: stripping refugees of their status in Canada », mai 2014, ccrweb.ca/fr/cessation-report.

¹⁴ Godinez Ovalle c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2015 CF 935 (CanLII), canlii.ca/t/gkgft.

Aux États-Unis, la question a été réglée par des dispositions législatives. La loi sur l'immigration et la nationalité (Immigration and Nationality Act) prévoit expressément un contrôle judiciaire direct en cas de retard dans le traitement des demandes de naturalisation par les services de citoyenneté et d'immigration des États-Unis (USCIS)¹⁵. Cette disposition donne compétence à une cour de district pour intervenir dans une affaire où les USCIS n'ont pas rendu de décision sur la demande de naturalisation dans les 120 jours suivant l'« examen » (ce qui est normalement interprété comme étant l'entrevue initiale) par les USCIS. De cette façon, les demandeurs de naturalisation disposent d'un recours d'origine législative contre les retards prolongés après l'entrevue des USCIS pour le traitement de leur demande. Les demandeurs aux États-Unis peuvent utiliser un outil de gestion de la demande de service pour les demandes en ligne lorsque les demandes ou les requêtes en instance ne sont pas traitées dans les délais de traitement habituels.

De plus, en 2012, de nombreux bureaux de CIC dans tout le pays ont été fermés et les services ont été concentrés dans quelques grands centres. Cette mesure a provoqué un traitement inéquitable et non uniforme dans tout le pays. Dans les collectivités sans bureau d'IRCC, les demandeurs doivent compter sur les services itinérants d'IRCC offerts tous les quelques mois pour tous les aspects du processus de demande de citoyenneté : examen pour la citoyenneté, entrevues avec un agent, cérémonies d'assermentation. Ce processus prolonge indûment les délais de traitement pour les demandeurs dans les collectivités sans bureau d'IRCC.

L'établissement d'une période présumée pour le traitement de la citoyenneté aiderait aussi à régler le problème dont il est question ci-dessus concernant les demandes dont le traitement est interrompu aux fins du dépôt d'une demande de perte de statut.

Recommandation

9. Ajouter une période de traitement par défaut pour le traitement de toutes les demandes de citoyenneté habituelles. Prévoir une procédure de contrôle judiciaire direct pour trancher les questions relatives aux retards dans le traitement de la naturalisation.

F. Autorisation de contrôle judiciaire

Le projet de loi C-24 a ajouté l'obligation de demander une autorisation de contrôle judiciaire en ce qui a trait à une décision de rejeter une demande de citoyenneté (article 22.1 de la *Loi*). Cette disposition signifie qu'un plus grand nombre de personnes ne peuvent voir leur cause jugée par un tribunal, sans recevoir quelque explication que ce soit (la Cour fédérale ne donne aucune raison lorsqu'elle rejette une demande). En outre, cette exigence impose des frais additionnels aux demandeurs, puisque ces derniers doivent engager un avocat pour s'occuper de la demande d'autorisation.

¹⁵ Alinéa 336b) de l'*Immigration and Nationality Act* (INA), 8 U.S.C. § 1447(b).

Recommandation

10. Supprimer l'obligation de demander une autorisation de contrôle judiciaire pour que, de nouveau, les demandes de contrôle judiciaire soient déposées devant la Cour fédérale sans avoir à obtenir une autorisation.

G. Perte de la citoyenneté pour des motifs de fraude ou de fausse déclaration

Le statut de citoyenneté peut être révoqué par le ministre lorsque la personne est considérée comme représentant une menace à la sécurité nationale (voir ci-dessus) ou est présumée (selon la prépondérance des probabilités) avoir obtenu la citoyenneté de façon frauduleuse, par de fausses déclarations ou en ayant dissimulé sciemment des faits importants. Le nouveau processus établi par le projet de loi C-24 permet au ministre de rendre cette décision en invitant seulement le citoyen concerné à présenter des observations écrites. Le ministre décide, à sa propre discrétion, s'il convient de tenir une audience. Si la révocation a lieu, l'ancien citoyen (devenu maintenant un ressortissant étranger) ne peut demander à la Cour fédérale qu'une autorisation de contrôle judiciaire de la décision.

Ces dispositions accordent au ministre un pouvoir extraordinaire sans contrôle significatif. La Cour fédérale ne peut être saisie de nouveaux éléments de preuve de la part du citoyen concerné. En raison de l'importance cruciale de la citoyenneté comme passerelle vers d'autres droits, ce déni de procédure équitable est contraire à la primauté du droit et, de l'avis du CCR, il affaiblit notre société et l'institution de citoyenneté. Il fait savoir aux citoyens naturalisés que leur citoyenneté est précaire, pouvant être révoquée par le ministre pour des raisons d'opinion uniquement si des faits surgissent pour mettre en doute le statut sous-jacent avant l'obtention de la citoyenneté.

En outre, il est extrêmement troublant que le processus de révocation de la citoyenneté pour fausse déclaration présente des garanties procédurales moins nombreuses que la perte du statut de résident permanent pour fausse déclaration. Dans ce dernier cas, le résident permanent dispose d'un droit d'appel intégral devant la Section d'appel de l'immigration (SAI), pour une audience *de novo*, tenant compte des éléments de preuve pertinents anciens et nouveaux et rendant une décision en tenant compte des facteurs d'ordre humanitaire soulevés.

Recommandation

11. Établir un droit d'appel intégral pour les citoyens exposés à une révocation possible de la citoyenneté.

H. Enfants de deuxième génération nés à l'étranger

Nous saluons les mesures adoptées plus tôt pour lutter contre l'exclusion injuste de la citoyenneté qui est tolérée depuis des décennies (« Canadiens dépossédés de leur citoyenneté » – cas antérieurs à 1947). Cependant, nous regrettons qu'il n'y ait pas de mesures pour redresser les situations injustes créées par les modifications de 2009. En refusant la citoyenneté aux enfants de deuxième génération nés à l'étranger, le Canada génère un

nouveau groupe de « Canadiens dépossédés de leur citoyenneté » et rend certains enfants nés de parents canadiens apatrides¹⁶.

Recommandation

12. Restituer le droit à la citoyenneté des enfants de deuxième génération nés à l'étranger (règlements antérieurs à 2009). Si ce n'est pas possible, au moins offrir le droit à la citoyenneté à ceux qui seront apatrides autrement.

Sommaire des recommandations

1. Permettre aux juges de la citoyenneté de faire preuve de souplesse lorsqu'un demandeur ne respecte pas le nombre de jours de présence effective au Canada, qu'il a des raisons impérieuses de s'être absenté du Canada un certain temps et qu'il peut démontrer une résidence significative au Canada, surtout pour les demandeurs qui, autrement, se retrouveraient apatrides.
2. Établir un processus au moyen duquel les demandeurs, y compris les bénéficiaires de l'aide sociale, peuvent demander une dispense des droits de citoyenneté au motif que personne ne doit être exclue de la participation démocratique à la vie communautaire à cause de l'incapacité de payer.
3. Alléger le fardeau des examens de langue coûteux pour les personnes qui demandent une dispense des frais en rétablissant l'examen oral antérieur à 2012 pour les demandeurs de citoyenneté qui ne sont pas par ailleurs en mesure de fournir la preuve documentaire de leurs compétences linguistiques.
4. Amender le projet de loi pour préciser que la maîtrise de la langue doit être évaluée à la fin du processus de demande, plutôt qu'au début (compte tenu des longs délais de traitement).
5. Prévoir un droit de demander la citoyenneté pour les jeunes de moins de 18 ans qui satisfont aux autres exigences, mais qui n'ont pas de parent ou de tuteur légal au Canada.
6. Intégrer une perspective d'incapacité à la *Loi sur la citoyenneté* pour faire en sorte que les décideurs soient convenablement sensibles aux obstacles discriminatoires de la loi dans le traitement des demandes de citoyenneté et que les dispenses des exigences discriminatoires soient accordées en tant que droit plutôt qu'au titre d'un pouvoir discrétionnaire.
7. Renforcer la protection dans la *Loi sur la citoyenneté* contre l'interruption indue du traitement des demandes de citoyenneté, et exiger que les demandeurs soient immédiatement prévenus de toute interruption.

¹⁶ ccrweb.ca/fr/citoyennete-2009-modifications.

8. Révoquer les dispositions de la LIPR de 2012 autorisant la perte du statut de résident permanent en conséquence de la perte du statut de réfugié. En attendant, nous recommandons aussi un libellé précis dans les demandes de citoyenneté pour informer pleinement les demandeurs des graves conséquences de la présentation de renseignements qui créent une présomption de l'intention de se réclamer à nouveau de la protection du pays d'origine, et indiquer clairement que de tels renseignements sont transmis régulièrement à l'ASFC.
9. Ajouter une période de traitement par défaut pour le traitement de toutes les demandes de citoyenneté habituelles. Prévoir une procédure de contrôle judiciaire direct pour trancher les questions relatives aux retards dans le traitement de la naturalisation.
10. Supprimer l'obligation de demander une autorisation de contrôle judiciaire pour que, de nouveau, les demandes de contrôle judiciaire soient déposées devant la Cour fédérale sans avoir à obtenir une autorisation.
11. Établir un droit d'appel intégral pour les citoyens exposés à une révocation possible de la citoyenneté.
12. Restituer le droit à la citoyenneté des enfants de deuxième génération nés à l'étranger (règlements antérieurs à 2009). Si ce n'est pas possible, au moins offrir le droit à la citoyenneté à ceux qui seront apatrides autrement.